

CẢI CÁCH GIÁO DỤC VÀ VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI VIỆC XÂY DỰNG LUẬT GIÁO VIÊN

PHẠM ĐỖ NHẬT TIẾN *

Chi thị 40-CT/TW, ngày 15-6-2004, của Ban Bí thư Trung ương Đảng về việc xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ nhà giáo và cán bộ quản lý giáo dục đã đặt ra yêu cầu xây dựng Luật Giáo viên. Việc xây dựng văn bản luật này sẽ là một bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện môi trường pháp lý cho lĩnh vực giáo dục.

1 - Bối cảnh mới

Dự thảo hiện nay về Đề án xây dựng Luật Giáo viên đã chỉ ra phạm vi điều chỉnh là các quan hệ nhà giáo, bao gồm: vị trí, vai trò của nhà giáo; tiêu chuẩn nhà giáo; hoạt động giảng dạy, giáo dục của nhà giáo; quyền và nghĩa vụ của nhà giáo; đào tạo, bồi dưỡng, sử dụng nhà giáo; chế độ, chính sách đối với nhà giáo; trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức và xã hội đối với việc xây dựng đội ngũ nhà giáo; khen thưởng và xử lý vi phạm.

Các quy định điều chỉnh các quan hệ nhà giáo nói trên hiện đã có tương đối đầy đủ trong Luật Giáo dục, Pháp lệnh cán bộ, công chức cùng các văn bản dưới luật liên quan đến nhà trường, nhà giáo. Tuy nhiên, không thể tập hợp, tổng hợp, rà soát, rồi chỉnh lý các quy định này để xây dựng Luật Giáo viên. Lý do cơ bản vì các quy định này nhìn chung còn mang tính tình thế, không nằm trong bối cảnh thống nhất, thiếu sự tiếp cận nhất quán, và vì vậy thường không

tương thích, không phù hợp với yêu cầu mới của sự phát triển giáo dục.

Bức tranh chung của giáo dục nước ta cũng như tại các quốc gia khác trên thế giới là dường như luôn có một khoảng cách giữa cái mà giáo dục đã đạt được và cái mà xã hội trông đợi ở giáo dục. Khoảng cách này thể hiện trên tất cả các chiều đo của giáo dục: quy mô phát triển, chất lượng dạy và học, hiệu quả trong và ngoài, công bằng xã hội, cơ cấu trình độ.

Những khoảng cách trên tồn tại dưới dạng này hoặc dạng khác, mức độ này hoặc mức độ khác đối với mọi hệ thống giáo dục trên thế giới. Chúng tạo thành một loại *tác động bên trong*, có tác dụng tích cực buộc hệ thống giáo dục không được thỏa mãn và tĩnh tại mà phải vận động, phát triển, hoàn thiện.

Tuy nhiên, trong vòng hai thập kỷ gần đây, điều đáng quan tâm là sự xuất hiện các *tác động*

* GS, TSKH, Bộ Giáo dục và Đào tạo

bên ngoài mang tính toàn cầu. Chúng đặc biệt quan trọng trong việc chi phối xu thế vận động và phát triển của giáo dục tại từng quốc gia cũng như toàn cầu.

Trước hết là *quá trình toàn cầu hóa*, với việc hình thành một sân chơi toàn cầu đang "phẳng hóa", để các quốc gia, tổ chức, cá nhân có khả năng đến gần nhau hơn về kinh tế, văn hóa, giáo dục. Tiếp nữa là *bước chuyển sang nền kinh tế tri thức*, với bốn cột đỡ chủ yếu là thể chế kinh tế, giáo dục - đào tạo, khoa học - công nghệ và hạ tầng thông tin, trong đó giáo dục có nhiệm vụ chuẩn bị cho người học những năng lực mới, đặc biệt là năng lực học suốt đời cùng năng lực hợp tác và cạnh tranh. Gắn liền với quá trình toàn cầu hóa và việc hình thành kinh tế tri thức là *cuộc cách mạng về công nghệ thông tin và truyền thông*, buộc giáo dục phải tư duy lại những quan niệm truyền thống về nhà trường, nhà giáo, người học để nắm bắt, cập nhật, khai thác những lợi thế do tiến bộ công nghệ thông tin và truyền thông đem lại.

Trong bối cảnh thế giới ngày nay, các tác động nêu trên đang nổi lên hàng đầu. Chúng không chỉ góp phần củng cố vị trí ưu tiên hàng đầu của giáo dục trong các chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, chúng còn buộc các nhà hoạch định chính sách đưa ra các quyết định kế tiếp nhau về *cải cách giáo dục*.

Hơn 20 năm qua, giáo dục Việt Nam đã trong tiến trình đổi mới liên tục. Tuy nhiên, cách đổi mới còn mang tính chấp vá, thiếu tầm nhìn tổng thể, thiếu kế hoạch đồng bộ. Vì vậy, mới đây, Hội nghị Trung ương 4, khóa X đã ra Nghị quyết về một số chủ trương, chính sách lớn để nền kinh tế phát triển nhanh và bền vững khi Việt Nam là thành viên của Tổ chức Thương mại thế giới, trong đó yêu cầu: *Khẩn trương xây dựng đề án tổng thể cải cách giáo dục - đào tạo nghề, từ nội dung, chương trình đến phương pháp dạy và học, chế độ thi cử; chú trọng đào tạo ngoại ngữ, tin học, luật pháp quốc tế, kiến thức và kỹ năng hành chính; đào*

tạo và đào tạo lại giáo viên đủ số lượng, đồng bộ về cơ cấu và có chất lượng cao.

Việc xây dựng Luật Giáo viên cần đặt trong bối cảnh của cuộc cải cách giáo dục sắp được triển khai đó.

2 - Cải cách đội ngũ giáo viên

Cải cách giáo dục ở từng nước là một tiến trình khác nhau với những mục tiêu ưu tiên khác nhau, được quyết định bởi chế độ chính trị, trình độ phát triển kinh tế và truyền thống văn hóa - xã hội của nước đó. Tuy nhiên, bất kỳ cuộc cải cách giáo dục nào cũng phải là sự tổng hòa của bốn cải cách thành phần cơ bản trong giáo dục. Đó là cải cách chương trình giáo dục, cải cách đội ngũ giáo viên, cải cách tài chính và cải cách quản lý giáo dục.

Cải cách đội ngũ giáo viên là điều kiện tiên quyết để tổ chức thực hiện các mục tiêu mới và chuẩn mới của chương trình giáo dục đã cải cách. Ngày nay, vai trò của giáo viên với tư cách là yếu tố quyết định chất lượng giáo dục đã được khẳng định không phải chỉ bằng lý luận chung mà bằng các công trình nghiên cứu khoa học cụ thể. Các công trình này chỉ ra rằng, chính phẩm chất và năng lực của đội ngũ giáo viên tạo nên sự khác biệt về kết quả giáo dục giữa trường này với trường khác. Trong cải cách giáo dục, chính họ lại là người đưa các yêu cầu của chương trình giáo dục mới vào đời sống học đường. Gánh nặng cải cách giáo dục đặt lên vai họ. Vì vậy, việc cải cách đội ngũ giáo viên phải trả lời được câu hỏi: *đâu là những yêu cầu mới đối với giáo viên và làm thế nào để giáo viên có thể đáp ứng được các yêu cầu đó?*

Giáo viên thường được nhìn dưới ba góc độ: họ là nhà chuyên môn trong nghề dạy học; là mẫu người về phẩm cách để học sinh noi theo; là người lãnh đạo, chịu trách nhiệm về những quyết định của mình trong lớp học. Các vai trò này của nhà giáo tăng theo cùng với những yêu cầu mới về nội dung và phương pháp trong chương trình giáo dục. Theo xu hướng chung về

tính minh bạch trong theo dõi, giám sát và đánh giá, cùng với việc đưa vào các chuẩn kiến thức và kỹ năng trong chương trình giáo dục, người ta cũng đưa vào các *chuẩn giáo viên*. Đó là các quy định về kiến thức, kỹ năng, thái độ mà nhà giáo phải có. Các chuẩn này phải được xây dựng trong điều kiện kinh tế - chính trị, văn hóa - xã hội cụ thể của từng nước. Vì vậy, nội dung cụ thể của các chuẩn là khác biệt giữa nước này với nước khác. Nhưng nội dung cốt lõi là sự toàn tâm toàn ý với người học và nghề dạy học; việc nắm vững chuyên môn, nghiệp vụ; trách nhiệm quản lý và giám sát việc học của học sinh, sinh viên; tinh thần học tập liên tục để nâng cao kết quả dạy học; tác phong đi đầu trong các quan hệ phối hợp với đồng nghiệp, phụ huynh và cộng đồng.

Tựu trung, mục tiêu cơ bản của cải cách đội ngũ giáo viên là xây dựng và phát triển các nhà giáo giỏi và yêu nghề. Muốn vậy, phải có những thay đổi cơ bản trong đào tạo, bồi dưỡng, sử dụng và đãi ngộ. Các trường sư phạm phải đi đầu và đón đầu trong nhiệm vụ đào tạo những giáo viên theo chuẩn mới. Các giáo viên đang tại chức phải nhận thức rằng, ngày nay *người dạy cũng đồng thời là người học* để chủ động tự bồi dưỡng và tham gia các lớp bồi dưỡng theo yêu cầu thực hiện chương trình giáo dục mới. Các cơ quan quản lý giáo dục có trách nhiệm tổ chức có hiệu quả công tác bồi dưỡng giáo viên. Nhưng trên hết, các cơ quan này phải có chính sách và giải pháp để thu hút được học sinh giỏi vào các trường sư phạm, thu hút được người giỏi vào nghề dạy học và giữ được họ trong nghề. Vấn đề là tạo động lực cho nhà giáo. Các biện pháp đang được sử dụng ở các nước về cơ bản là giống nhau, chỉ khác nhau về liều lượng và mức độ. Đó là việc nâng cao vị thế xã hội của nhà giáo trong nhận thức xã hội và chính sách quốc gia; cải tiến chế độ lương, phụ cấp và khen thưởng theo hướng đãi ngộ xứng đáng người giỏi, động viên người trung bình, cho thôi việc hoặc chuyển việc những người kém; cải

thiện điều kiện làm việc liên quan đến các quy định về giờ lên lớp, quy mô lớp học, tỷ lệ học sinh/giáo viên, tài liệu và thiết bị dạy học.

Việc xây dựng Luật Giáo viên phải *tạo hành lang pháp lý* để định hướng và triển khai có hiệu quả việc cải cách đội ngũ giáo viên theo yêu cầu nêu trên. Trong điều kiện cụ thể của nước ta đang đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa gắn với phát triển kinh tế tri thức và hội nhập quốc tế, các quy định pháp lý phải làm rõ trước hết những *yêu cầu mới* mà Nhà nước, xã hội, phụ huynh và người học trông đợi ở nhà giáo; đồng thời xác lập những *động lực cơ bản* mà giáo viên trông đợi ở chính sách của Nhà nước, sự ủng hộ của xã hội, sự tin cậy của phụ huynh và người học để yên tâm, toàn tâm, toàn ý với nghề. Đó là một phạm vi vấn đề phức tạp và nhạy cảm cần sự trao đổi thẳng thắn và rộng rãi. Trong phạm vi bài này, xin được đề cập tiếp tới ba vấn đề sau: đạo đức giáo viên; tham nhũng trong ngành giáo dục; vai trò của hiệu trưởng.

3 - Các quy định về sư đức

Thông thường ở nhiều nước không có một đạo luật riêng về giáo viên. Các quy định về vị trí, tiêu chuẩn, nhiệm vụ và quyền hạn của giáo viên được thể hiện trong luật giáo dục khung và luật giáo dục cụ thể theo từng cấp học và trình độ đào tạo. Tuy nhiên, hầu như nước nào cũng có luật hoặc bộ quy tắc (code of ethics) về đạo đức nghề nghiệp trong giáo dục (sau đây gọi tắt là sư đức). Điều này không chỉ do sự phát triển của hệ thống luật pháp các nước, mà chủ yếu là để thể chế hóa một yêu cầu truyền thống mà xã hội trông mong ở người thầy: giáo viên, dù là người truyền thụ kiến thức; một chiều theo phương pháp cũ hay là người dẫn dắt người học trong việc chiếm lĩnh tri thức theo phương pháp mới, bao giờ cũng là tấm gương đạo đức để học sinh, sinh viên noi theo.

Các quy định pháp lý về đạo đức nói chung, sư đức nói riêng, không dễ xây dựng. Cách thức

chung mà các nước thường dùng là xác định các giá trị nền tảng của nghề giáo, từ đó xây dựng các chuẩn mực đạo đức cơ bản mà giáo viên phải tuân theo. Các chuẩn mực đạo đức này sẽ được cụ thể hóa trong từng trường hợp cụ thể, theo từng cấp học và trình độ đào tạo trong các văn bản hướng dẫn.

Chẳng hạn trong một đề xuất dự thảo các quy định về sư đức của bang Vích-to-ri-a (Ôt-xtrây-li-a), các chuẩn mực đạo đức cơ bản là: sự tôn trọng người khác, lòng nhân hậu, sự nghiêm minh và công bằng, tính lương thiện và ngay thẳng. Các chuẩn mực đạo đức này được dùng làm cơ sở để cụ thể hóa các hành vi đạo đức mà giáo viên phải tuân theo. Các hành vi này không được coi là đầy đủ mục đích chủ yếu làm căn cứ để giáo viên soi mình, xem xét, điều chỉnh và hoàn thiện đạo đức nghề nghiệp trước con mắt của người học, đồng nghiệp, phụ huynh và cấp trên.

Trong quá trình xây dựng Luật Giáo dục ở nước ta, vấn đề quy định về sư đức cũng đã từng được đưa ra bàn thảo. Tuy nhiên, nhiều ý kiến cho rằng đạo đức giáo viên là một phạm trù được điều chỉnh bởi quy ước xã hội chứ không phải luật pháp Nhà nước. Vì vậy, đến nay, trong các văn bản pháp quy của ta, vấn đề sư đức chỉ được quy định một cách chung nhất, mang tính hình thức, không có giá trị pháp lý trong việc điều chỉnh cách ứng xử và đạo đức nghề nghiệp của giáo viên. Trọng khi đó, việc phân tích thực trạng đội ngũ giáo viên cho thấy chất lượng đạo đức của đội ngũ đang là vấn đề bức xúc. Đánh rằng biện pháp chủ yếu và lâu dài vẫn là công tác giáo dục, nâng cao phẩm chất đạo đức giáo viên, nhưng cũng đã đến lúc cần thay đổi tư duy về vấn đề này, tham khảo kinh nghiệm các nước, phát huy và cụ thể hóa truyền thống tôn sư trọng đạo của dân tộc, từng bước xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống các quy định pháp lý về sư đức trong quá trình xây dựng Luật Giáo viên.

4 - Phòng, chống tham nhũng trong ngành giáo dục

Ở bất kỳ nước nào, giáo dục cũng là ngành chiếm tỷ lệ chi ngân sách nhà nước vào loại cao nhất, vì vậy cơ hội cho tham nhũng cũng rất nhiều. Vấn nạn tham nhũng trong giáo dục là hiện tượng phổ biến trên thế giới, nhất là ở các nước đang phát triển.

Cũng theo đánh giá của Tổ chức Minh bạch quốc tế thì tham nhũng trong giáo dục để lại hậu quả nặng nề nhất so với tham nhũng trong các lĩnh vực khác. Đó là vì giáo dục liên quan đến mọi người, mọi nhà và vì vậy phạm vi tác động của tham nhũng trong giáo dục hết sức rộng lớn. Đáng quan tâm hơn cả là vì giáo dục liên quan đến việc xây dựng thế hệ trẻ; tham nhũng trong giáo dục sẽ không chỉ làm mất niềm tin của họ mà có nguy cơ hình thành trong xã hội tương lai những lớp người tha hóa, phá vỡ nền móng xã hội trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội.

Vì vậy, ở tất cả các nước trên thế giới, một vấn đề đang được quan tâm và ngày càng được quan tâm mạnh mẽ là làm thế nào đấu tranh phòng, chống tham nhũng trong giáo dục. Trước hết là nhận dạng tham nhũng trong giáo dục. Theo các nghiên cứu của Tổ chức Minh bạch quốc tế thì vấn nạn này diễn ra ở cả bốn cấp: hoạch định chính sách, quản lý giáo dục, nhà trường và lớp học.

Các hình thức tham nhũng phổ biến trong giáo dục là vòi vĩnh, biển thủ công quỹ, thông thầu trong xây dựng cơ bản, xà xẻo trong mua sắm thiết bị, những nhiễu trong thủ tục hành chính, gian lận trong tuyển dụng, bán điểm, bán chỗ học, bán đề thi, lạm dụng quyền lực nhằm thu lợi bất chính, như ép buộc học thêm, quấy rối tình dục.

Giáo viên, với tư cách là người lãnh đạo trong lớp học, có quyền quyết định về nhiều vấn đề liên quan đến học sinh, sinh viên, do đó cũng có nhiều cơ hội để thực hiện hành vi tham nhũng. Trên thực tế, hành vi tham nhũng trong

một bộ phận giáo giới ở nước ta đang có chiều hướng phát triển dưới nhiều hình thức tinh vi, tuy nhiên chưa được phân tích và nhận dạng.

Quốc hội đã thông qua Luật Phòng, chống tham nhũng và Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng. Bộ Giáo dục và Đào tạo cũng đã có Chương trình hành động của ngành, trong đó có nhiệm vụ xây dựng chuẩn mực đạo đức và quy tắc ứng xử liên quan đến phòng, chống tham nhũng trong đội ngũ giáo viên.

Tuy nhiên, để các quy định này đi vào cuộc sống, điều quan trọng đầu tiên là *nhận dạng đúng và đủ các hành vi tham nhũng trong giáo giới hiện nay, phân tích nguyên nhân, chỉ ra giải pháp, trên cơ sở đó xây dựng các quy định có liên quan cần thiết trong Luật Giáo viên.*

5 - Vai trò của hiệu trưởng

Hiệu trưởng trước hết cũng là giáo viên. Vì vậy, hiệu trưởng cũng là đối tượng được điều chỉnh bởi Luật Giáo viên, có trách nhiệm tuân theo các quy định pháp lý về quan hệ nhà giáo.

Tuy nhiên, hiệu trưởng lại là một giáo viên đặc biệt. Đó là người đứng đầu các giáo viên trong trường học, chịu trách nhiệm trước pháp luật và xã hội về các hoạt động hằng ngày của nhà trường. Chính vì vậy mà hiệu trưởng có vai trò đặc biệt quan trọng đối với chất lượng dạy và học trong nhà trường. Nếu giáo viên đóng vai trò quyết định trong việc bảo đảm chất lượng của lớp học, giờ học thì hiệu trưởng đóng vai trò quyết định trong việc bảo đảm chất lượng chung của nhà trường. Một nhà trường có chất lượng nhất thiết gắn liền với công sức của một hiệu trưởng giỏi.

Trong xu thế cải cách giáo dục ngày nay, ở nước ta cũng như nhiều nước trên thế giới, gánh nặng cải cách không chỉ đặt lên vai đội ngũ giáo viên, mà trước hết lên vai các hiệu trưởng. Đó là vì cải cách giáo dục không chỉ giới hạn trong cải cách chương trình giáo dục mà kéo theo nó

các cải cách thành phần về tài chính giáo dục và quản lý giáo dục. Với chủ trương phân cấp mạnh mẽ, nhà trường ở mọi cấp học và trình độ đào tạo có quyền tự chủ nhiều hơn trong việc thực hiện nhiệm vụ chuyên môn, tổ chức, biên chế và tài chính. Hiệu trưởng là người chịu trách nhiệm trước nhà trường, nhà nước và xã hội trong việc tổ chức thực hiện quyền tự chủ này.

Luật Giáo dục 2005 đã quy định quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của các cơ sở giáo dục nghề nghiệp và đại học; đồng thời mở rộng quyền chủ động của các cơ sở giáo dục mầm non và phổ thông theo hướng chung của thế giới ngày nay là quản lý theo phương thức lấy nhà trường làm cơ sở (school-based management). Đó là một bước tiến quan trọng trong việc đổi mới quản lý giáo dục ở nước ta theo nguyên tắc: quyền quyết định về từng vấn đề cụ thể của giáo dục nhà trường phải được giao cho cấp nào có đầy đủ thông tin và khả năng thực hiện tốt nhất.

So với trước đây, hiệu trưởng ngày nay có nhiều quyền hơn và trách nhiệm cũng nặng nề hơn. Hiệu trưởng là người quyết định sự thành công của việc tổ chức thực hiện phương thức quản lý mới. Tạo lập môi trường dân chủ trong trường, phát huy sức mạnh của cộng đồng địa phương, tranh thủ sự giúp đỡ tối đa của cơ quan quản lý giáo dục cấp trên, hiệu trưởng phải phối hợp chặt chẽ với hội đồng trường trong việc giải quyết vấn đề và ra quyết định về tài chính, nhân sự, chuyên môn, nhằm mục tiêu cuối cùng là nâng cao chất lượng dạy và học trong trường. Điều đó đòi hỏi ở hiệu trưởng những chuẩn nghề nghiệp mới, phẩm chất mới, năng lực mới.

Vấn đề đặt ra là cần có những quy định trong Luật Giáo viên để *hiệu trưởng có năng lực và động lực cần thiết*, hoàn thành nhiệm vụ nặng nề mới mà Luật Giáo dục 2005 đã giao cho họ nhưng chưa nói rõ làm thế nào để thực hiện được. □